

**COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN  
PREVISTA EN EL REAL DECRETO-LEY 1/2017, DE 20 DE  
ENERO, DE MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN DE  
CONSUMIDORES EN MATERIA DE CLÁUSULAS SUELO**

**QUINTO INFORME SEMESTRAL**

**DICIEMBRE 2019**



## **ÍNDICE**

- 1. Introducción**
- 2. Descripción de la información recibida con respecto a las solicitudes presentadas**
- 3. Actualización y publicación de la información cuantitativa**
- 4. Información del Consejo General del Poder Judicial**
- 5. Conclusiones**

## 1. Introducción

El Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo (en adelante, RD-ley 1/2017) estableció un cauce extrajudicial con el objetivo de facilitar la devolución de aquellas cantidades indebidamente satisfechas por el consumidor a las entidades de crédito en aplicación de determinadas cláusulas suelo contenidas en contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, calificables como abusivas conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Con ello, se facilitó que los consumidores que así lo desearan pudieran solventar directamente con la entidad las controversias relativas a dichas cláusulas. Para ello, el RD-ley 1/2017 obligó a las entidades a implantar un sistema de reclamación previa, en el plazo máximo de un mes.

Al mismo tiempo, en su disposición final tercera, el RD-ley 1/2017 habilitó al Gobierno para regular un órgano de seguimiento, control y evaluación de las reclamaciones efectuadas en el ámbito de la aplicación del RD-ley. Este órgano fue creado y regulado mediante el RD 536/2017, de 26 de mayo<sup>1</sup>. En él se definen la composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de seguimiento, control y evaluación prevista en el RD-ley 1/2017 (en adelante, la Comisión) y se establecen las obligaciones de información que las entidades de crédito deben remitir a la Comisión con carácter mensual.

La composición actual de la Comisión es la siguiente:

- Dña. Margarita Delgado Tejero, Subgobernadora del Banco de España, que preside la Comisión.
- D. José María Alonso Monforte, Secretario General Técnico del Ministerio de Economía y Empresa.
- Dña. Esmeralda Rasillo López, Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, en representación del Ministerio de Justicia.

---

<sup>1</sup> Real Decreto 536/2017, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión de seguimiento, control y evaluación prevista en el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, y por el que se modifica el artículo 6 del Real Decreto 877/2015, de 2 de octubre, de desarrollo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias.

- D. Nelson Castro Gil, Director General de Consumo, en representación del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- D. Manuel Pardos Vicente, Presidente de ADICAE, en representación del Consejo de Consumidores y Usuarios.
- D. Vicente Pascual Pascual, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Elche y Consejero del Consejo General de la Abogacía Española, en representación de este.
- D. Gerardo Martínez Tristán, Vocal del Consejo General del Poder Judicial, en representación del Consejo General del Poder Judicial.
- D. Santos González Sánchez, Presidente de la Asociación Hipotecaria Española, en representación de la Asociación Hipotecaria Española.

Francisco Javier Priego, Secretario General del Banco de España, ostenta la secretaría de la Comisión.

La Comisión celebró su primera reunión el 26 de julio de 2017, fecha en la que quedó formalmente constituida. Cabe mencionar que, con posterioridad a la primera reunión, se han ido produciendo cambios en las personas que ostentan la condición de miembros de la Comisión, si bien los organismos representados en esta última no han variado, salvo en lo relativo a la representación del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social donde, tras la reorganización establecida en el Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se ha traspasado dicha representación desde la AECOSAN a la nueva Dirección General de Consumo.

Hasta la fecha la Comisión ha celebrado seis reuniones.

## 2. Descripción de la información recibida con respecto a las solicitudes presentadas

**Tabla 1. Solicitudes presentadas y estado de tramitación. Total sector de entidades de crédito. Datos a 30 de septiembre de 2017 y a 30 de septiembre de 2019**

Fecha comparación: 30 de septiembre 2017 / 30 de septiembre 2019		Septiembre de 2017		Septiembre de 2019		Diferencia			
		NÚMERO	IMPORTE (€) [a]	NÚMERO	IMPORTE (€) [a]	NÚMERO	VAR. (%)	IMPORTE (€) [a]	VAR. (%)
1.	<b>Solicitudes presentadas [b]</b>	1.052.789		1.204.444		151.655	14,4%		
2.	Pendientes de analizar [c]	39.755		5.248		-34.507	-86,8%		
3.	Inadmitidas [d]	343.043		418.617		75.574	22,0%		
4.	Por no ser consumidor el reclamante	42.815		49.056		6.241	14,6%		
5.	Por no haber cláusula suelo	146.660		179.493		32.833	22,4%		
6.	Por otras razones [e]	153.568		190.068		36.500	23,8%		
7.	Desistidas por el cliente [f]	11.373		11.690		317	2,8%		
8.	Estimadas [g]	453.622	1.975.175.921	533.633	2.370.546.635	80.011	17,6%	395.370.714	20,0%
9.	Pendiente de respuesta por el cliente [h]	50.817	184.468.124	26.196	75.716.409	-24.621	-48,5%	-108.751.715	-59,0%
10.	Con acuerdo	395.135	1.749.930.733	498.917	2.254.775.234	103.782	26,3%	504.844.501	28,8%
11.	Devolución de efectivo	350.404	1.497.763.594	437.997	1.875.268.866	87.593	25,0%	377.505.272	25,2%
12.	Con medidas compensatorias distintas de la devolución de efectivo	33.329	181.305.257	43.045	248.421.233	9.716	29,2%	67.115.976	37,0%
13.	Mixtas [i]	11.402	70.861.854	17.875	131.085.108	6.473	56,8%	60.223.254	85,0%
14.	Sin acuerdo	7.670	40.777.031	8.520	40.054.966	850	11,1%	-722.065	-1,8%
15.	Sin acuerdo en devolución de efectivo	4.744	14.776.296	6.586	27.048.565	1.842	38,8%	12.272.269	83,1%
16.	Sin acuerdo en la medida compensatoria distinta de la devolución de efectivo	2.725	24.668.839	1.588	10.331.896	-1.137	-41,7%	-14.336.943	-58,1%
17.	Mixtas [i]	201	1.331.896	346	2.674.505	145	72,1%	1.342.609	100,8%
18.	Desestimadas [j]	204.996		235.256		30.260	14,8%		
19.	Pro-Memoria: solicitudes presentadas [fila 1] que incluyen el importe que se reclama a la entidad [k]	2.056	14.789.132	2.524	17.849.466	468	22,8%	3.060.334	20,7%

[a] En esta columna se declara, cuando proceda, el importe correspondiente a la oferta hecha por la entidad, con la excepción de la celda en la fila "Pro-Memoria", en la que la columna "Importe" recoge el importe reclamado por el consumidor.

[b] Número de solicitudes acumuladas presentadas a la entidad a la fecha del estado. Igual a la suma de las cifras declaradas en las filas 2, 3, 7, 8 y 18.

[c] Número de solicitudes acumuladas presentadas a la fecha del estado sobre las cuales la entidad tiene pendiente su análisis.

[d] Número de solicitudes acumuladas que la entidad considera que no entran dentro del ámbito del RD-Ley 1/2017.

[e] Número de solicitudes inadmitidas o desestimadas por cualquier otra causa, salvo la incluida en la letra "j".

[f] Número de solicitudes acumuladas desistidas por el cliente antes de realizarse una propuesta.

[g] Solicitudes acumuladas estimadas por la entidad a la fecha del estado. Igual a la suma de las cifras declaradas en las filas 9, 10 y 14.

[h] Solicitudes acumuladas en las que la entidad ha presentado una oferta pero el cliente no ha contestado todavía.

[i] Solicitudes acumuladas en las que la oferta de la entidad incluye devolución de efectivo y medidas compensatorias distintas de la devolución de efectivo.

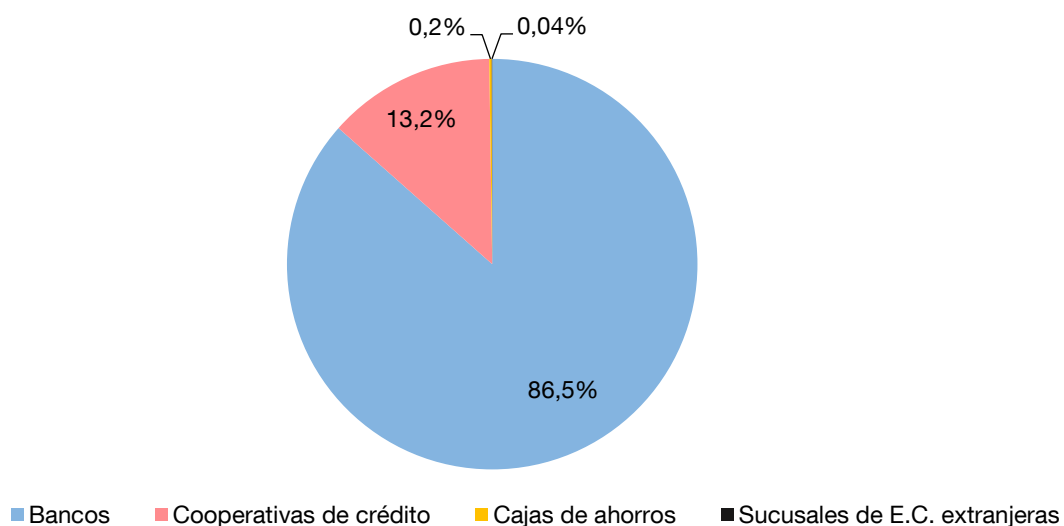
[j] Número de solicitudes acumuladas en las que las entidades desestiman la reclamación de su cliente al entender que la cláusula suelo se ajusta a los requisitos de transparencia.

[k] Número e importe acumulado correspondientes a aquellas solicitudes en las que el reclamante ha explicitado el importe que reclama a la entidad.

En un primer momento, de las 206 entidades afectadas por el RD-ley 1/2017, fueron 93 las que declararon haber recibido solicitudes conforme al procedimiento establecido en aquel, si bien, tras varios procesos de fusión, a fecha 30 de septiembre de 2019 son 86. De ellas, 24 son bancos, 2 cajas de ahorros, 57 cooperativas de crédito y 3 sucursales de entidades de crédito extranjeras. En consecuencia, los datos comparativos de la tabla anterior resultan de agregar los reportados por las 93 entidades declarantes iniciales a 30 de septiembre de 2017, con los datos a 30 de septiembre de 2019 -últimos disponibles en este momento- reportados por las 86 entidades declarantes actuales.

Por tipo de entidad, las 1.204.444 solicitudes presentadas se distribuyen de la siguiente manera:

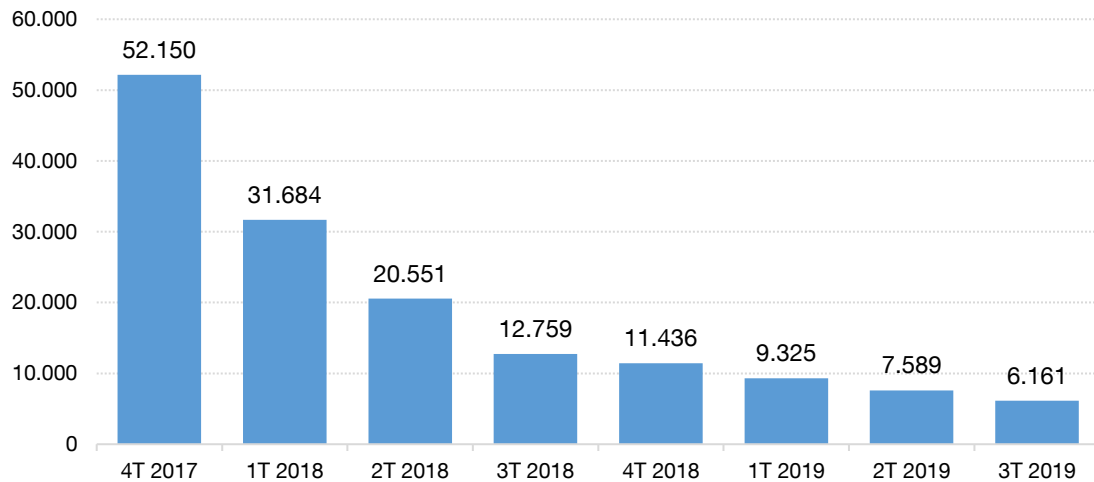
**Gráfico 1. Solicitudes presentadas por tipo de entidad**



El 86,5% de las solicitudes han sido presentadas frente a bancos, el 13,2% frente a cooperativas de crédito, el 0,2% frente a cajas de ahorro, y el 0,04% frente a sucursales de entidades de crédito extranjeras.

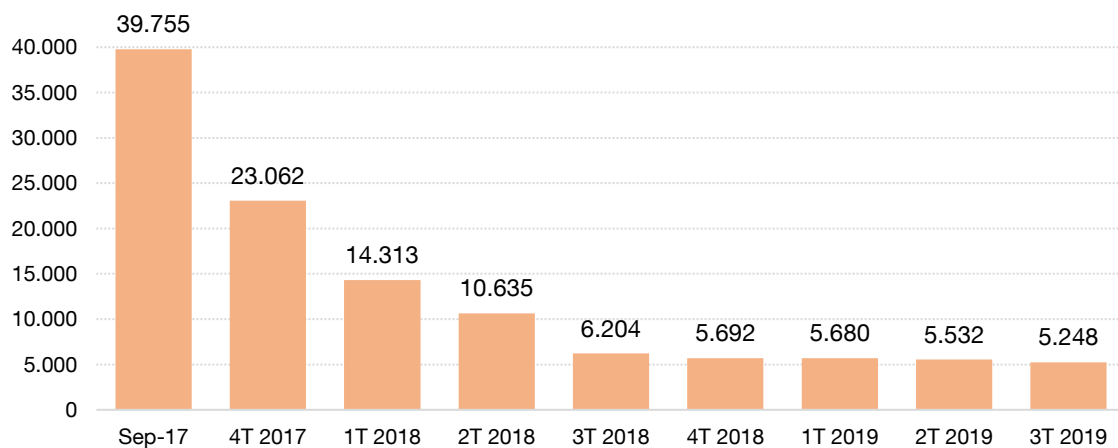
Por otro lado, tal como se refleja en la tabla 1, a 30 de septiembre de 2019, habiendo transcurrido dos años desde el primer periodo de reporte de datos por parte de las entidades, estas han recibido 151.655 solicitudes más que las inicialmente reportadas a 30 de septiembre de 2017, lo que supone un incremento del 14,4% con respecto a la cifra inicial. La evolución trimestral de este dato se muestra en el gráfico 2, observándose una constante reducción del ritmo de nuevas solicitudes.

**Gráfico 2. Nuevas solicitudes presentadas**



El descenso en el número de nuevas solicitudes ha permitido que tanto el número absoluto como el porcentaje de solicitudes pendientes de analizar hayan disminuido en el periodo analizado, pasando de 39.755 solicitudes iniciales (que representaban el 3,8% de las solicitudes presentadas) a 5.248 (el 0,4% del total). En el gráfico 3 se muestra la evolución trimestral de este dato desde el mes de septiembre de 2017.

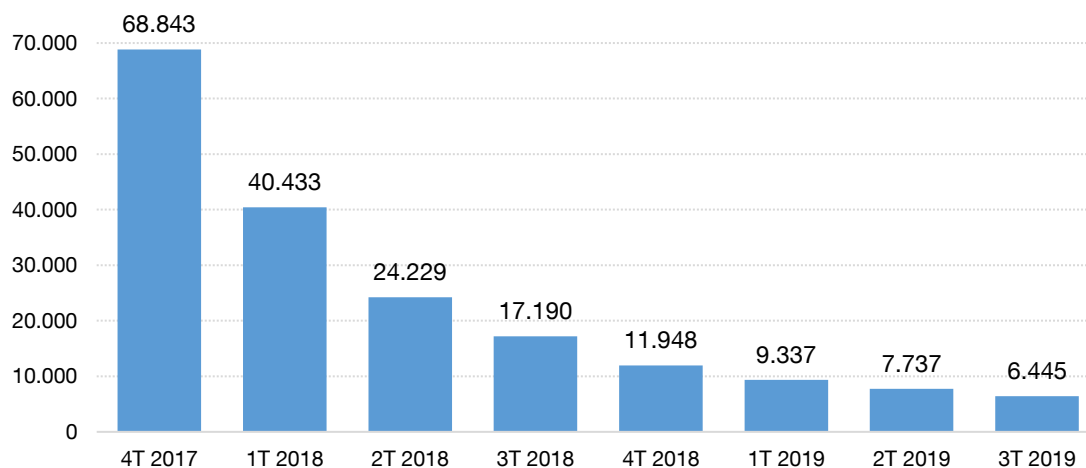
**Gráfico 3. Solicitudes pendientes de analizar**



Teniendo en cuenta que el número de solicitudes recibidas es de 1.204.444, y que se encuentran pendientes de resolver 5.248, el número de solicitudes resueltas es de 1.199.196. Desde septiembre de 2017, en el que ya habían sido resueltas 1.013.034 solicitudes (1.052.789 presentadas menos 39.755 pendientes a dicha fecha), el número de solicitudes resueltas en cada trimestre se recoge a continuación en el gráfico 4.



**Gráfico 4. Nuevas solicitudes resueltas**

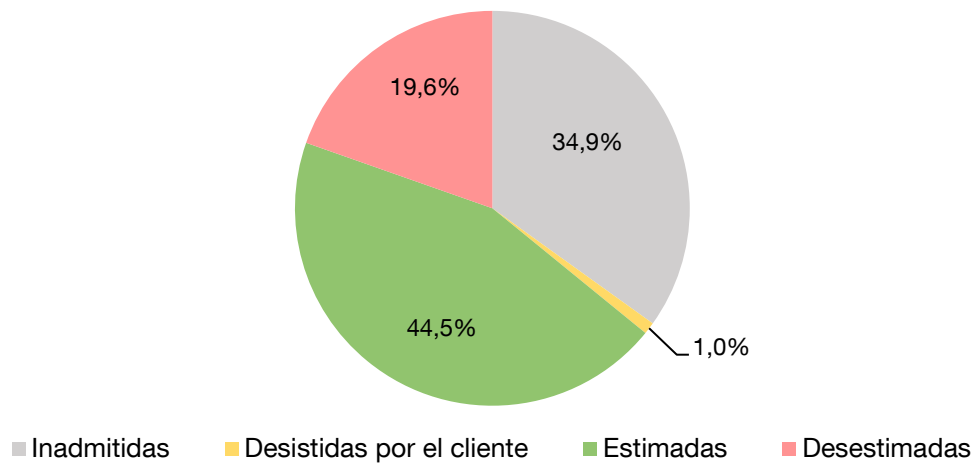


Según la información contenida en los gráficos 2, 3 y 4, se aprecia que los niveles de nuevas solicitudes presentadas, de solicitudes pendientes de analizar y de nuevas solicitudes resueltas en cada trimestre siguen una tendencia decreciente.

Pasando a analizar el modo en que han sido resueltas las solicitudes de devolución de cantidades, cabe señalar que, en un primer momento, pueden ser admitidas a trámite (epígrafes 7, 8 y 18 de la tabla 1), o pueden ser inadmitidas (epígrafe 3 de la tabla 1). Una vez han sido admitidas a trámite, se pueden resolver de tres formas: pueden ser (i) estimadas, (ii) desestimadas, o (iii) el cliente puede desistir de su solicitud.

En el gráfico 5 se muestra el modo de conclusión de las 1.199.196 solicitudes resueltas, consecuencia de restar del número total de solicitudes presentadas (1.204.444), las pendientes de analizar (5.248). Del total de solicitudes resueltas, han sido inadmitidas 418.617, desestimadas 235.256, desistidas por el cliente 11.690 y estimadas 533.633.

**Gráfico 5. Formas de resolución de las solicitudes**



Cabe señalar que estos porcentajes han variado muy poco desde el periodo inicial, debido a que el 84,5% del total de solicitudes resueltas hasta septiembre de 2019 ya se encontraban en esa situación en septiembre de 2017. A dicha fecha, las solicitudes resueltas se distribuían de la siguiente manera: inadmitidas (33,9%), desistidas por el cliente (1,1%), estimadas (44,8%) y desestimadas (20,2%).

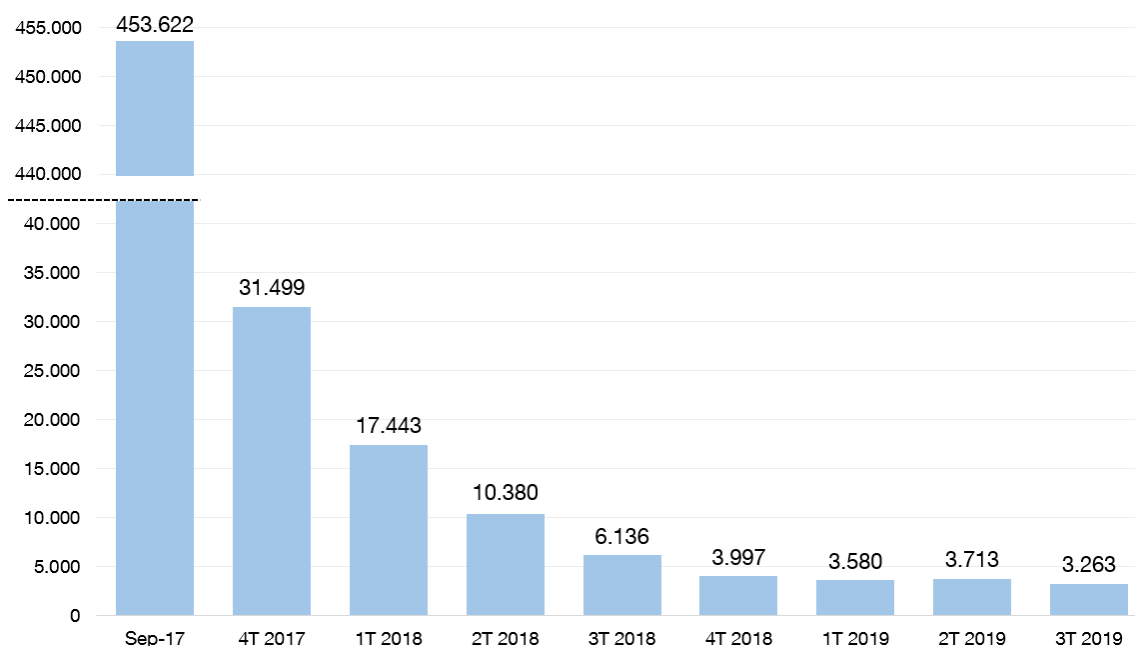
Volviendo a los datos más actuales, el 65,1% de las solicitudes resueltas a 30 de septiembre de 2019 han sido admitidas a trámite por las entidades de crédito, y el 34,9% (un total de 418.617) han sido inadmitidas.

Centrando el análisis en las solicitudes admitidas a trámite, se observa que el 19,6% de las solicitudes resueltas (un total de 235.526) han sido desestimadas por las entidades al entender que la cláusula suelo se ajusta a los requisitos de transparencia. Por su parte, el 1,0% de las solicitudes (11.690) han sido desistidas por los clientes.

En cuanto a las solicitudes que han sido estimadas por las entidades, su número asciende a 533.633, lo que representa el 44,5% del total de casos resueltos. De estas, el 93,5% finalizaron con acuerdo -de los cuales, el 87,8% se instrumentaron mediante devolución en efectivo-, el 1,6% sin acuerdo, y el resto (4,9%) está pendiente de respuesta por parte del cliente.

En el gráfico 6 se muestra el número de nuevas solicitudes estimadas en cada trimestre.

**Gráfico 6. Nuevas solicitudes estimadas**



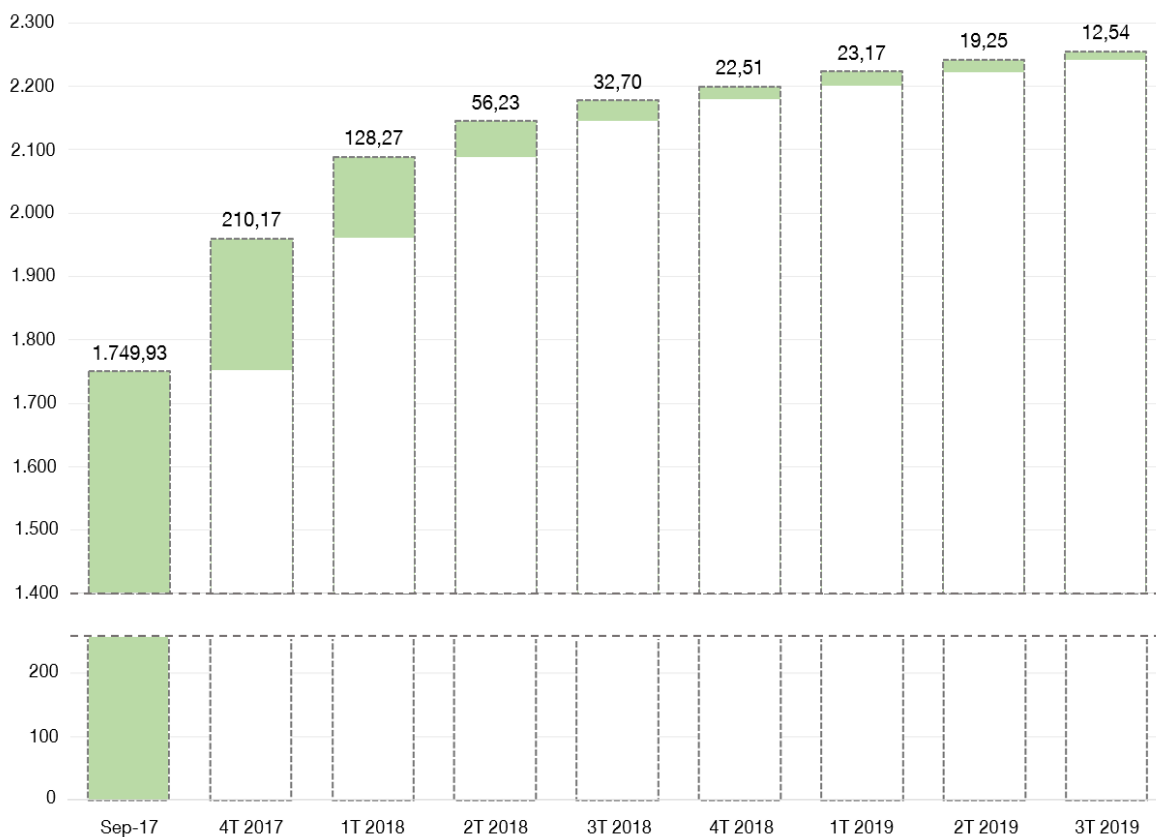
Según se refleja en el gráfico, a 30 de septiembre de 2017 las entidades habían estimado 453.622 solicitudes, el 85% de las 533.633 solicitudes estimadas a lo largo de estos dos años. Posteriormente, en línea con lo apuntado anteriormente en el informe, el número de nuevas solicitudes estimadas ha descendido en cada trimestre, situándose en los cuatro últimos trimestres por debajo de las 4.000 nuevas solicitudes estimadas.

En términos absolutos, el importe total de las 533.633 solicitudes estimadas es de 2.370,55 millones de euros, de las cuales 498.917 han finalizado con acuerdo con el cliente y el correspondiente pago (por importe total de 2.254,77 millones de euros), lo que supone un importe medio devuelto de 4.519,34 euros por cada solicitud estimada con acuerdo con el cliente.

A continuación, en el gráfico 7 se muestra la evolución del importe devuelto por las entidades en aplicación del RD-ley 1/2017.

**Gráfico 7. Evolución del importe total devuelto por las entidades**

Millones de euros



Según se aprecia en el gráfico, a 30 de septiembre de 2017 las entidades habían devuelto 1.749,93 millones de euros, un 77,6% del importe total devuelto. En los cuatro trimestres posteriores (desde el 1 de octubre de 2017 al 30 de septiembre de 2018) se procedió a la devolución de 427,37 millones de euros (el 19% del total), mientras que en los cuatro últimos trimestres (desde el 1 de octubre de 2018 al 30 de septiembre de 2019) el importe devuelto ha sido de 77,47 millones de euros, el 3,4% del total.

### **3. Actualización y publicación de la información cuantitativa**

El presente informe se ha elaborado con la información suministrada por las entidades de crédito al Banco de España hasta el 25 de noviembre de 2019, fecha de cierre del informe.

La información cuantitativa se actualiza con carácter mensual por parte de las entidades de crédito según acuerdo publicado en el BOE. En particular, las entidades de crédito deben remitir al Banco de España la plantilla de datos cuantitativos actualizada con los datos correspondientes al día último de cada mes, antes del día 5 del segundo mes siguiente al que se refieren los datos (si este fuera inhábil en Madrid o en la Comunidad Autónoma en que resida la entidad, el siguiente día hábil en Madrid o en la Comunidad Autónoma en que resida la entidad).

De este modo, los datos agregados se actualizan y publican mensualmente por la Comisión a través de la página web del Ministerio de Economía y Empresa.

El sexto informe semestral recogerá, como en informes anteriores, la información remitida por las entidades, estando prevista su publicación para mediados de 2020.

#### **4. Información del Consejo General del Poder Judicial**

A continuación se transcribe la información recibida del Consejo General del Poder Judicial sobre los datos de los juzgados de cláusulas suelo, conforme a lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 536/2017, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión de seguimiento, control y evaluación prevista en el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo:

*“La Comisión de seguimiento, control y evaluación regulada en este real decreto podrá solicitar del Ministerio de Justicia la información que estuviera disponible a través de la aplicación LexNet en el ámbito territorial en el que esté implantado dicho sistema relativa a los procedimientos judiciales en los que se ejerciten acciones individuales sobre condiciones generales de la contratación incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física”.*

No obstante, cabe mencionar que estos datos no solo incluyen asuntos referidos a “cláusulas suelo”, sino todos aquellos relacionados con el ejercicio de acciones individuales sobre condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, como por ejemplo gastos de formalización de hipoteca o préstamos multidivisa.

##### **4.1. Asuntos ingresados**

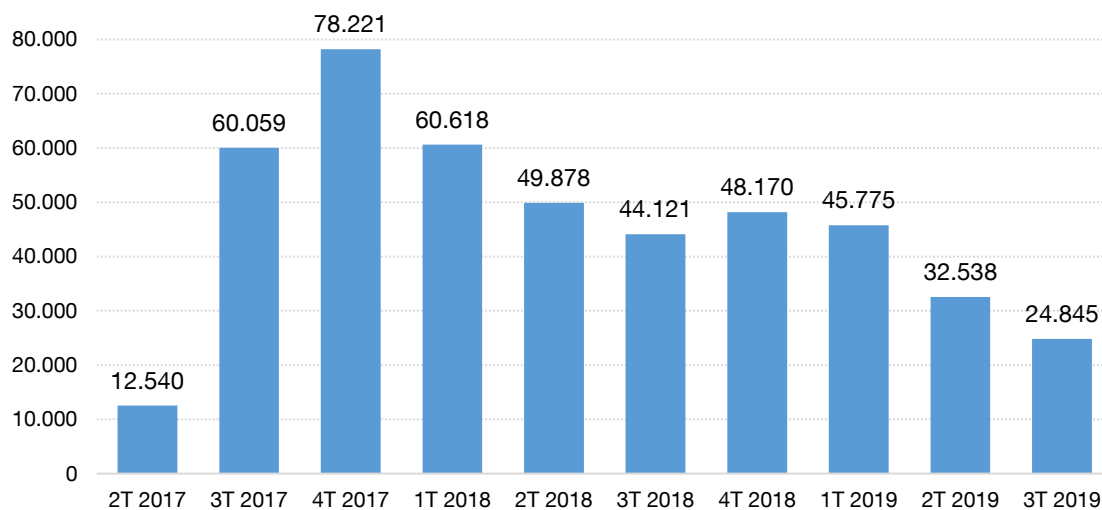
Desde el 1 de junio de 2017, fecha en que se puso en marcha el plan de especialización de Juzgados en cláusulas abusivas, los asuntos que han ingresado suman un total de 456.765. Se ha de señalar que el número total de asuntos ingresados que se indica a continuación en los gráficos 8 y 9, no es del todo coincidente con la suma de los que se mostrarán en los apartados siguientes (asuntos resueltos y asuntos pendientes de resolución) debido a alguna inconsistencia temporal<sup>2</sup>.

A continuación, en el gráfico 8 se muestra la evolución del número de asuntos ingresados en los diez trimestres de funcionamiento de los juzgados especializados.

---

<sup>2</sup> Además, se debe indicar que en la Comunidad de Madrid, a fecha 30 de septiembre de 2019, se habían presentado 78.932 demandas, de las cuales 54.576 habían sido repartidas al juzgado especializado, y quedaban pendientes de repartir 24.356.

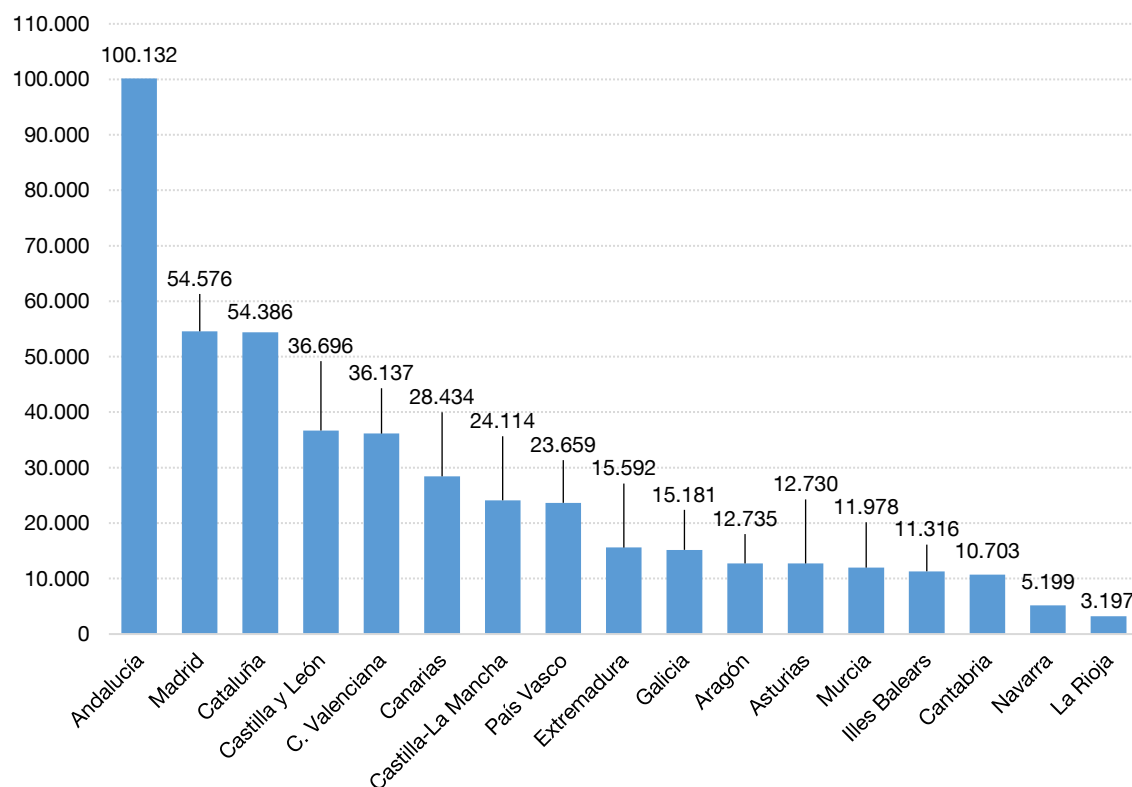
**Gráfico 8. Asuntos ingresados, por trimestre**



Según se desprende del gráfico, el mayor número de asuntos ingresados se produjo en el cuarto trimestre de 2017, a partir del cual se observa un progresivo descenso, que ha sido más acusado en el segundo y tercer trimestre de 2019.

Por su parte, en el gráfico 9 se refleja el número total de asuntos ingresados en cada comunidad autónoma en todo el periodo analizado.

**Gráfico 9. Asuntos ingresados, por comunidad autónoma**

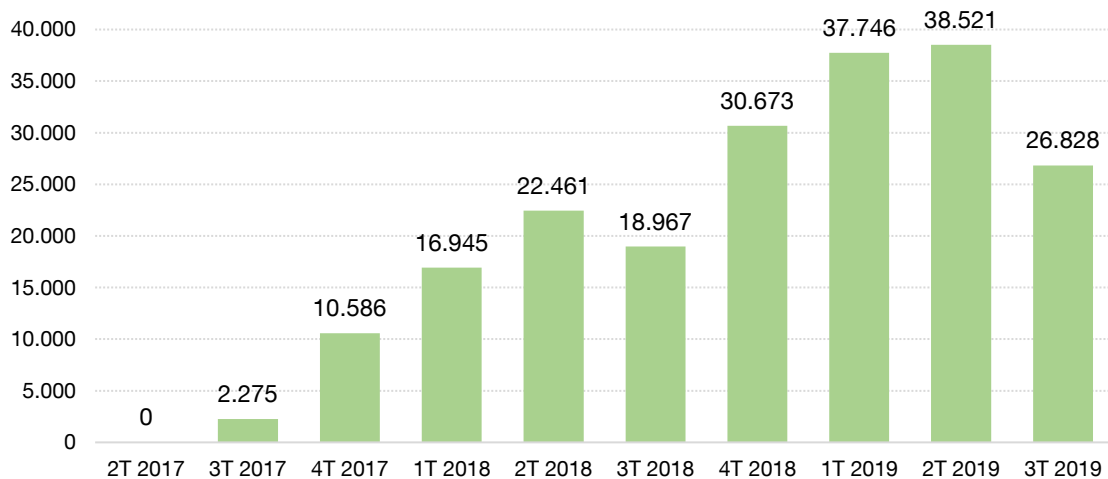


Andalucía, Madrid y Cataluña son las comunidades autónomas que han registrado un mayor número de demandas en sus juzgados especializados. Entre las tres, concentran el 45,8% del total nacional.

#### 4.2. Resolución de asuntos

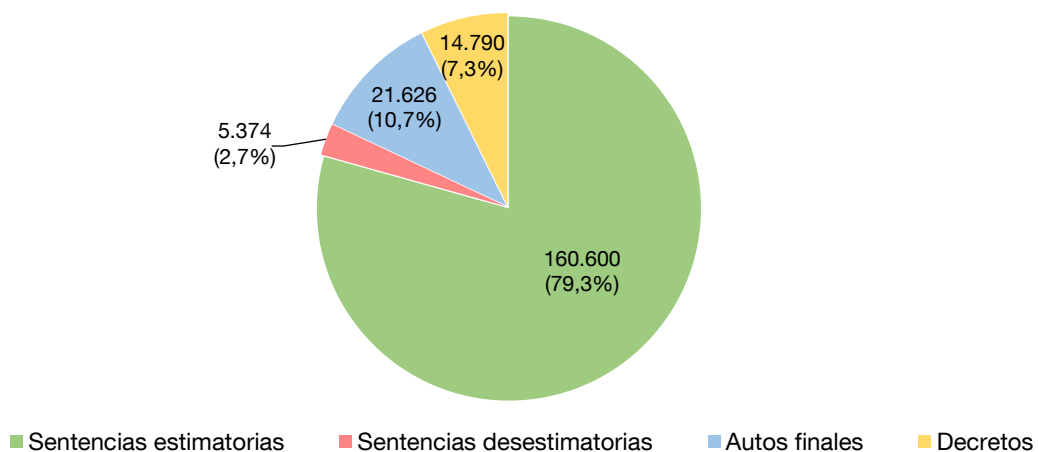
Según la información proporcionada por el CGPJ, a 30 de septiembre de 2019 se han resuelto un total de 205.002 asuntos, un 44,9% del total. En el gráfico 10 se muestra la evolución del número de asuntos resueltos en cada trimestre.

**Gráfico 10. Asuntos resueltos, por trimestre**



Por otro lado, el gráfico 11 refleja la forma de terminación de los procedimientos resueltos por los juzgados especializados.

**Gráfico 11. Formas de terminación de los procedimientos resueltos**



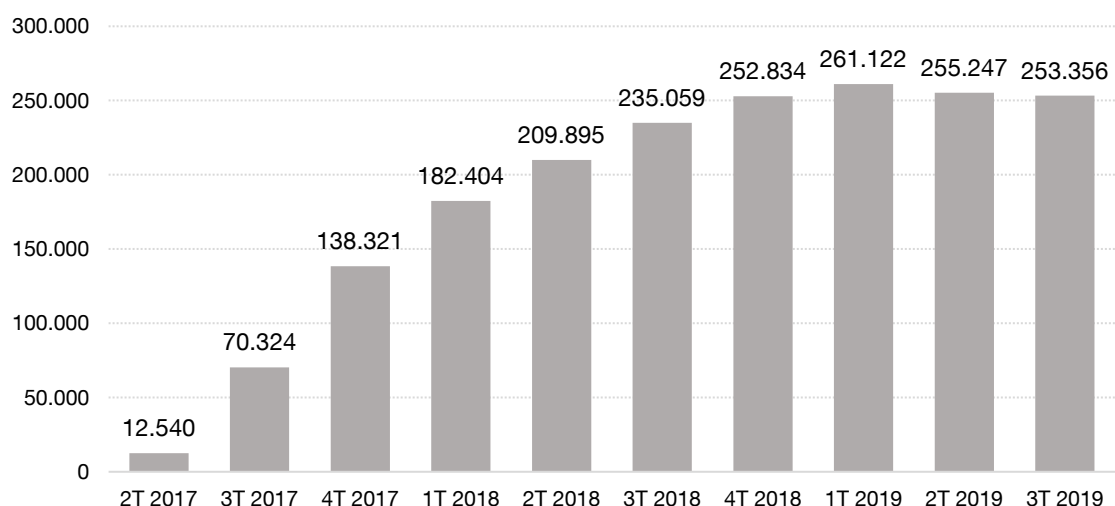


Como puede observarse en el gráfico, el 82% de los asuntos resueltos han finalizado mediante sentencia, de las cuales el 96,8% estiman la demanda, y el 3,2% la desestiman. Por su parte, el 18% de los procedimientos han concluido sin sentencia, (el 10,7% por auto y el 7,3% por decreto).

### 4.3. Pendencia

A la vista de los datos de asuntos ingresados y de resoluciones, actualmente existen 253.356 asuntos pendientes de resolución en los juzgados especializados, un 55,5% del total de asuntos ingresados. En el gráfico 12 se muestra la evolución de este dato.

**Gráfico 12. Asuntos pendientes al finalizar el trimestre**



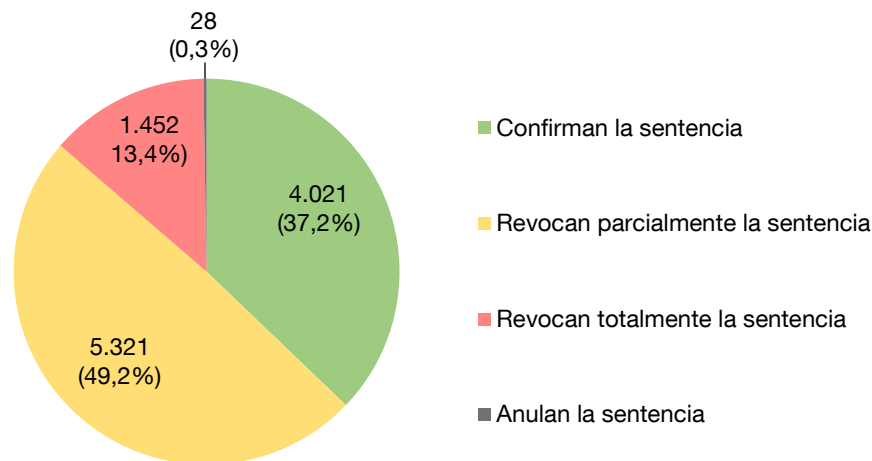
Según se observa en el gráfico, el número de asuntos pendientes aumentó progresivamente en los ocho primeros trimestres hasta alcanzar su punto máximo en el primer trimestre de 2019, a partir del cual se inicia un ligero descenso.

### 4.4. Apelaciones

De las 165.974 sentencias dictadas por los juzgados especializados, se han presentado 41.773 recursos de apelación, por lo que el 25,2% de las sentencias han sido recurridas. De los recursos de apelación presentados, han sido resueltos 10.822, el 25,9% del total. Los restantes 30.951 recursos (el 74,1%) se encuentran pendientes de resolución por parte de las Audiencias Provinciales.

El modo en que han concluido los 10.822 recursos de apelación resueltos se muestra a continuación en el gráfico 13.

**Gráfico 13. Resultado de los recursos de apelación**



## 5. Conclusiones

Desde septiembre de 2017, las entidades de crédito han recibido un total de 1.204.444 solicitudes de devolución de las cantidades cobradas en aplicación de las cláusulas suelo de sus préstamos hipotecarios. Del total de solicitudes, a 30 de septiembre de 2019 únicamente 5.248 se encuentran pendientes de analizar por parte de las entidades. Por su parte, las 1.199.196 solicitudes resueltas han finalizado del siguiente modo: 533.633 (el 44,5%) han sido estimadas, 418.617 (el 34,9%) inadmitidas, 235.256 (el 19,6%) desestimadas, y en 11.690 casos (el 1,0%) los clientes han desistido de su solicitud.

En cuanto a la evolución de los datos, las nuevas solicitudes presentadas, las solicitudes pendientes de analizar y las nuevas solicitudes resueltas mantienen volúmenes muy bajos con respecto a las inicialmente reportadas por las entidades, siguiendo una tendencia decreciente en todos los trimestres. En concreto, a septiembre de 2017 habían sido presentadas 1.052.789 solicitudes, mientras que en los dos años posteriores (hasta septiembre de 2019) las entidades han recibido 151.655 solicitudes, lo que supone que en el periodo inicial se recibieron el 87,4% de todas las solicitudes de devolución de cantidades.

Esta tendencia decreciente también se refleja en el número de nuevas solicitudes estimadas y en el importe total devuelto por las entidades en cada periodo. De esta forma, en el periodo inicial se habían estimado 453.622 solicitudes, un 85% de las 533.633 que han sido estimadas a favor de los clientes. En cuanto al importe total devuelto, en el periodo inicial las entidades ya habían procedido a la devolución de 1.749,93 millones de euros, lo que supone el 77,6% de los 2.254,77 millones de euros que han sido devueltos por las entidades en aplicación del mecanismo extrajudicial establecido por el RD-ley 1/2017.

Por otro lado, según los datos aportados por el CGPJ, desde el 1 de junio de 2017 hasta el 30 de septiembre de 2019 se han presentado 456.765 demandas ante los juzgados especializados, con un volumen decreciente de asuntos ingresados en los últimos trimestres. Este descenso ha permitido que el número de asuntos pendientes de resolver haya comenzado a decrecer en los dos últimos trimestres, situándose a finales de septiembre en los 253.356 asuntos pendientes. Por último, el 82% de los procedimientos resueltos por los juzgados especializados han finalizado mediante sentencia, habiéndose estimado la demanda en un 96,8% de los casos.